

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๖

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อกันเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นुकคคสุญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ สรุปข้อเท็จจริงตามเรื่องที่ผ่านมาได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้เสนอให้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นुकคคสุญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นुकคคสุญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ออกไปก่อน จากเดิมที่มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็น เห็นว่า การขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัติบางมาตราออกไป เพราะความไม่พร้อมด้านอุปกรณ์ บุคลากร และงบประมาณของหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย ไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ แต่ประการใด

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว คำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้คณะรัฐมนตรีและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จัดทำความเห็นตามประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และเมื่อได้พิจารณาความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว



ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าข้อมูลเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวน และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

สืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีเสนอให้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้นใช้บังคับเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับเฉพาะมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จากเดิมที่จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ออกไปเป็นวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการตามกฎหมาย และหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัว ยังขาดความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว อันอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลกระทบต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง โดยที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ จึงได้ตราพระราชกำหนดฉบับนี้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๗๒ บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในการตรากฎหมายในระดับเดียวกับพระราชบัญญัติซึ่งตามปกติเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา อันเป็นข้อยกเว้นเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งหากให้มีการตรากฎหมายโดยรัฐสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติเช่นที่ปฏิบัติปกติ



จะไม่ทันต่อสถานการณ์และอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนเป็นส่วนรวมได้
อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเป็นการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ
ไปพลางก่อนเพื่อแก้ไขปัญหาคูณเงินเฉพาะหน้า โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องนำพระราชกำหนดที่มีผลใช้
บังคับแล้วเสนอให้รัฐสภาพิจารณาโดยไม่ชักช้าเพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบซึ่งเท่ากับเป็นการให้
สัตยาบันในสิ่งที่ฝ่ายบริหารดำเนินการไปก่อน หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบ พระราชกำหนดนั้น
ก็จะมีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติต่อไป แต่หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ พระราชกำหนดนั้น
ก็เป็นอันตกไป

หลักเกณฑ์ที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดในกรอบเงื่อนไขเฉพาะเช่นนี้สอดคล้อง
กับหลักการของนานาประเทศ โดยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยปรากฏเป็นครั้งแรก
ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ และปรากฏ
เป็นหลักการที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจนถึงฉบับปัจจุบัน

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุขซึ่งใช้การปกครองในระบบรัฐสภา การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐต้องคำนึงถึงการตรวจสอบ
ถ่วงดุลระหว่างองค์กรที่มีความเป็นอิสระตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา
เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน
ของฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน
และบังคับใช้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นภายใต้ความไว้วางใจของรัฐสภา ดังนั้น การใช้อำนาจ
ในการตราพระราชกำหนดโดยฝ่ายบริหารจึงเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารเข้าไปใช้อำนาจในพรมแดน
ที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นที่ต้องใช้อย่างจำกัดและตีความโดยเคร่งครัด

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ แล้ว เห็นว่าการตรา
พระราชกำหนดที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ๒ ประการ ได้แก่
ประการแรก มีเหตุจำเป็นตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง กำหนด จะต้องเป็นเหตุ
เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ
เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ประการที่สอง
คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง และแม้ว่าการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน
อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้จะอยู่ภายใต้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่การตราพระราชกำหนดจะต้อง
มีเหตุตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดชอบเขตไว้ในมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ด้วย หากไม่มีเหตุ



ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ คณะรัฐมนตรีย่อมไม่มีอำนาจในการตราพระราชกำหนด และหากมีการตราพระราชกำหนดที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ พระราชกำหนดเช่นนั้นย่อมขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและไม่มีผลใช้บังคับ

คณะรัฐมนตรีให้เหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้นใช้บังคับว่าเนื่องมาจากความไม่พร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งอาจส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด อันจะเกิดผลเสียต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง ด้วยเหตุดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่าเป็นกรณีมีเหตุผลสมควรให้ตราพระราชกำหนดขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ออกไป เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ กรณีนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

เมื่อพิจารณาถ้อยคำและความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง แล้วเห็นว่า คำว่า “เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ” หมายถึง กรณีที่มีเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐอันเกิดแต่ภัยจากภายนอก เช่น กรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือถูกรุกรานจากประเทศอื่น หรือเป็นภัยอันเกิดขึ้นในประเทศ เช่น การเกิดสงครามกลางเมือง ซึ่งอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขตซึ่งสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐ พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารจะตราขึ้นใช้บังคับในกรณีนี้จึงมีความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะยุติหรือบรรเทาสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งย่อมเป็นการคุ้มครองรัฐและประชาชนในรัฐด้วย ส่วนคำว่า “เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ” หมายความว่า กรณีที่มีเหตุการณ์ที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศซึ่งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุขได้ อย่างเช่นเกิดการจลาจล ทำให้จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าประจักษ์หรือคลี่คลายสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยและให้ความคุ้มครองความปลอดภัยแก่ประชาชน

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์และมาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ แล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เป็นการยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย



โดยกำหนดฐานความผิด มาตรการป้องกันและปราบปราม และมาตรการเยียวยาผู้เสียหาย ตลอดจนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984 : CAT) ซึ่งสมัชชาใหญ่สหประชาชาติมีมติรับรองเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ และประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance 2006 : (ICPPED) ซึ่งรับรองโดยมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้งนี้ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งพระราชกำหนดมุ่งให้ขยายระยะเวลาใช้บังคับออกไปนี้ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ การป้องกันการทรมาน และการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย ซึ่งกำหนดมาตรการใหม่ที่สำคัญในระบบกฎหมายไทยเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบในการควบคุมตัว ซึ่งหมายความรวมทั้งการจับ คุมตัว ชัง กักตัว กักขัง หรือกระทำด้วยประการอื่นใดในทำนองเดียวกัน อันเป็นการจำกัดเสรีภาพในร่างกายของบุคคลต้องดำเนินการ ดังนี้

(๑) ต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะที่จับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย โดยมาตรการนี้มีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทำร้ายร่างกายหรือจิตใจผู้ที่ถูกควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่น รวมทั้งเพื่อเป็นหลักฐานหากมีข้อกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยให้พิสูจน์ยืนยันทั้งการกระทำความผิดและความบริสุทธิ์ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง

(๒) ต้องแจ้งพนักงานอัยการและนายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวสำหรับท้องที่อื่น และแจ้งพนักงานอัยการและผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง สำหรับในกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ การแจ้งการควบคุมตัวดังกล่าวต้องทำ “ทันที” กล่าวคือโอกาสแรกที่สามารถกระทำได้ เพื่อให้หน่วยงานอื่นนอกเหนือจากหน่วยงานที่ทำการควบคุมตัวรับทราบถึงการควบคุมตัวดังกล่าว ในอันที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการเปิดโอกาสที่จะกระทำทรมาน กระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำทำให้บุคคลสูญหายได้



(๓) ต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวโดยมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นหลักฐานยืนยันอัตลักษณ์ สภาพร่างกายและจิตใจ และความปลอดภัยของผู้ถูกควบคุมตัว ซึ่งจะช่วยป้องกันผู้ถูกควบคุมตัวจากการกระทำทารุณ การทำกรงที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย ด้วยการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวเปรียบเทียบกับสภาพร่างกายหรือจิตใจของผู้ถูกควบคุมตัวในช่วงเวลาต่าง ๆ ทั้งในระหว่างการควบคุมตัว ก่อนปล่อยตัว หรือเปรียบเทียบกับสภาพศพในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมตัวถึงแก่ความตาย โดยข้อมูลดังกล่าวนี้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบให้เปิดเผยได้ เว้นแต่เข้าข่ายยกเว้นที่กฎหมายกำหนด

เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นการกำหนดมาตรการใหม่ซึ่งเป็นมาตรการเฉพาะที่ถูกต้องออกมาเพื่อป้องกันการกระทำคามผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่ปรากฏมาตรการเช่นว่านี้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายฉบับอื่นแต่ประการใด การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงทำให้ไม่มีมาตรการอื่นมาใช้ทดแทนได้อย่างเท่าเทียมกัน เมื่อเทียบเคียงกับกรณีทำนองเดียวกันที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๒ ว่าการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อขยายกำหนดเวลาในการใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ออกไปก่อน โดยยังคงให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้บังคับไปพลางก่อน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง กรณียอมเห็นได้ชัดว่าเงื่อนไขแห่งการตราพระราชกำหนดที่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๒ มีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากกรณีของการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เพราะในกรณีขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ต้องดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ย่อมทำให้ประสิทธิภาพ



ในการป้องกันการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐถูกลดทอนไปอย่างมีนัยยะสำคัญ

นอกจากนั้นการขยายระยะเวลาการบังคับใช้มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ออกไปยังส่งผลให้การเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญของประเทศไทยต้องล่าช้าออกไปจากที่ควร แม้ว่ารัฐบาลไทยจะได้แสดงเจตจำนงที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวด้วยการลงนามไว้ตั้งแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการเข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบันเพื่อยืนยันการผูกพันตามอนุสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบการเข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๐ แล้วก็ตาม แต่การดำเนินการของรัฐบาลไทยในการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญครบถ้วนแล้ว ดังนั้น เมื่อมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นมาตรการตามที่ระบุไว้ใน Article ๑๗ (๓) และ Article ๑๘ ของอนุสัญญาดังกล่าว ถูกขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปโดยผลของพระราชกำหนด ย่อมทำให้กฎหมายภายในของประเทศไทยที่บังคับใช้ในปัจจุบันยังคงไม่สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าว ประเทศไทยจึงยังไม่อาจเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวได้ ส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยด้านมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในระดับนานาชาติ ยิ่งไปกว่านั้น ยังทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่ต้องการกำหนดมาตรการป้องกันให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ดังที่ปรากฏในความตอนหนึ่งที่ระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากคำร้อง เอกสาร และคำชี้แจงของผู้ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้แล้ว เห็นว่าการตราพระราชกำหนดเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ออกไป ด้วยเหตุความไม่พร้อมของหน่วยงานรัฐในการเพิ่มมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเช่นนี้ จึงไม่เข้าเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดที่ต้องเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อย



ภายในประเทศตามนัยยะและตามความมุ่งหมายของคำว่า “เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ” หรือ “เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง แต่ประการใด เนื่องจากเมื่อพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและประกาศใช้บังคับแล้ว หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการวางกรอบ การใช้อำนาจที่กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน ความไม่พร้อมเช่นนี้ไม่อาจเป็นเหตุ ในการยกเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์เพื่อปฏิบัติพระราชบัญญัติตามที่กล่าวอ้างนั้น สามารถจัดหรือแก้ไขได้ โดยการเร่งรัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณและการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น นอกจากนี้ การวางขั้นตอนการปฏิบัติงานสำหรับการบังคับใช้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แม้จะเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อความปลอดภัย ในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง แต่เป็นเรื่องการวางแผนปฏิบัติภายในที่หน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบรัดกุม ไม่ให้กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน อยู่แล้ว ซึ่งแนวปฏิบัติบางเรื่องตามที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดอาจประชุมปรึกษาหารือระหว่าง หน่วยงานที่รับผิดชอบได้โดยเร็วและไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณหรืออุปกรณ์เครื่องมือใดเป็นพิเศษ เพราะเป็นแต่เพียงการกำหนดวิธีปฏิบัติที่เพิ่มเติมขึ้นในรายละเอียด ไม่ว่าในเรื่องการให้เจ้าหน้าที่รายงาน การควบคุมตัวต่อพนักงานอัยการหรือหน่วยงานฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง หรือการพิจารณาคำขอ ของผู้มีส่วนได้เสียที่ขอข้อมูลเกี่ยวกับการควบคุมตัว ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ก็ได้กำหนดระยะเวลาเตรียมการ ๑๒๐ วัน ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งยังได้บัญญัติข้อยกเว้นสำหรับกรณีที่ไม่อาจดำเนินการบันทึกภาพและเสียงโดยเหตุสุดวิสัยเป็นการเฉพาะในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวไว้ด้วย

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงพิจารณาได้ว่า การตราพระราชกำหนดเพื่อขยายระยะเวลา การใช้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามเงื่อนไข ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ตรงกันข้ามการขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัติ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ กลับทำให้มาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ

Dee

ต่อประชาชนขาดประสิทธิภาพ ไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ อีกทั้งยังกระทบต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และส่งผลเสียต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองอีกด้วย

โดยเหตุที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในรูปแบบรัฐสภานั้น การบัญญัติกฎหมาย คือ การแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน โดยมีรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนด แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในทางนิติบัญญัติได้โดยการตราพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินที่มีเหตุจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนก็ตาม แต่การตราพระราชกำหนดดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตและเป็นไปตามความมุ่งหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย การตราพระราชกำหนดเพื่อขยายระยะเวลาการบังคับใช้พระราชบัญญัติซึ่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภามาแล้ว แม้จะเป็นเพียงการขยายระยะเวลาเฉพาะบางบทบัญญัติด้วยเหตุเพราะความไม่พร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐนั้น ย่อมขัดกับเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตย และทำให้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยการตราพระราชกำหนดซึ่งเป็นข้อยกเว้น เหนือกว่าอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตราพระราชบัญญัติซึ่งเป็นหลักการทั่วไป อันเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นแก่นของหลักนิติรัฐที่ประเทศไทยยึดถือ นอกจากนี้ยังสร้างความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมายอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในนิติฐานะของกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการลดทอนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและความเชื่อมั่นของประชาชนและนานาชาติต่อกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยอีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ย่อมทำให้พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้นตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคสาม บัญญัติไว้ แต่เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้เปิดให้มีการขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ออกไปจากเดิมที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ดังนั้น แม้เมื่อสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระราชกำหนด



ดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น แต่การใช้บังคับกฎหมายตามกำหนดเวลาเดิมย่อมมีผลกระทบต่อระบบงานยุติธรรม เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบการควบคุมตัวไม่อาจย้อนกลับไปแก้ไขให้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ในทุกกรณี รวมถึงการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวในระยะเวลาดำเนินการแรกหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ก็ยังอาจมีความไม่สมบูรณ์ครบถ้วน หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถจัดหาอุปกรณ์บันทึกภาพและเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังไม่มีแนวปฏิบัติที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้นเพื่อลดความเสียหายที่อาจมีต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและการอำนวยความสะดวกแก่คดีโดยรวม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดเกี่ยวกับการควบคุมตัวที่ยังไม่อาจดำเนินการตามผลบังคับของกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะให้ฝ่ายบริหารเร่งหารือกับองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องโดยเร็วเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในช่วงเริ่มต้นให้กับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบซึ่งยังอาจมีข้อจำกัด ไม่สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะในการอำนวยความสะดวกและการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญด้วย นอกจากนี้ สภาพบังคับแห่งรัฐธรรมนูญย่อมไม่ส่งผลให้เกิดความรับผิดชอบในทางแพ่งและทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรการของบทบัญญัติดังกล่าว เพราะเหตุที่ฝ่ายบริหารได้ตราพระราชกำหนดขยายเวลาใช้บังคับพระราชบัญญัติออกไป หรือเพราะเหตุที่มีข้อจำกัดที่ไม่อาจก้าวล่วงอันทำให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบยังไม่อาจดำเนินการตามมาตรการได้อย่างสมบูรณ์



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ